

Programa de Estados en Crisis Documentos de Trabajo

Documento de Trabajo No 9

GOBERNABILIDAD Y MANEJO DEL CONFLICTO: IMPLICACIONES PARA LA MEDIACIÓN DE FACILITADORES

Benedict Latto

Governance Department

Department for International Development (Londres)

Febrero 2002

Traducido por M.Victoria Mejía
Con el apoyo del British Council



THE LONDON SCHOOL
OF ECONOMICS AND
POLITICAL SCIENCE ■



Para información:

Administración del Centro de Investigación para el Desarrollo:

Pamela Murphy
(p.a.murphy@lse.ac.uk)

Teléfono: 44 (0) 20 7849 4631

Fax: 44 (0) 20 7955 6844

Dirección: Development Research Centre, DESTIN, LSE, Houghton Street, London, WC2A 2AE, UK

Página WEB: www.crisisstates.com

Programa de Estados en Crisis

El objetivo del Programa de Estados en Crisis (Crisis States Program o CSP) en el Centro Investigativo de Desarrollo de Destin (DRC) es proveer mayor entendimiento sobre las causas de las crisis y colapsos del mundo en desarrollo, y los procesos para evitarlos y sobreponerse a ellos. Queremos saber por qué algunos sistemas políticos y comunidades, en lo que pueden ser llamados “estados frágiles” de muchos países de ingresos bajos y medios, se han fracturado hasta el punto de degenerar en conflictos violentos y por qué otros no. Nuestro trabajo indaga acerca de si los procesos de globalización han precipitado o ayudado a evitar las crisis y la descomposición social.

Objetivos de la Investigación

1. Estableceremos cómo constelaciones de poder a nivel local, nacional y global llevan a procesos de cambio institucional, colapso y reconstrucción, y al hacerlo desafían paradigmas simplistas sobre los efectos benéficos de la liberalización económica y política.
2. Examinaremos los efectos de las intervenciones internacionales que promueven reformas democráticas, derechos humanos y libre competencia, en la capacidad de manejo del conflicto.
3. Analizaremos cómo han respondido las comunidades a la crisis, y los incentivos y estructuras morales que han llevado hacia resultados violentos ó no.
4. Examinaremos qué tipo de arreglos institucionales formales e informales han construido las comunidades pobres para lidiar con sus problemas económicos y de orden público.

Sobre el Programa de Estados en Crisis del DRC

El Centro de Investigaciones para el Desarrollo (DRC) en DESTIN, LSE, fue establecido en el 2001 con el apoyo del Departamento para Desarrollo Internacional (DFID) del gobierno del Reino Unido, inicialmente para llevar a cabo la investigación “Crisis y Colapso en el Mundo del Desarrollo” (CSP). El DRC fue establecido con la colaboración de:

- En la India:* Instituto Investigativo de Desarrollo de Asia en Patna, Bihar;
- En Africa del Sur:* Instituto de Investigación Social y Económica Witwatersrand (WISER), Taller de la Sociología del Trabajo (SWOP) y el Departamento de Sociología en la Universidad de Witwatersrand, Johannesburg, Africa del Sur.
- En Colombia:* Universidad de los Andes, Universidad del Rosario y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional.

Estamos localizados dentro del Instituto de Estudios de Desarrollo del LSE. El DRC está comprometido con la excelencia en la investigación y deseamos expandir el trabajo del CSP atrayendo nuevos fondos de investigación, estableciendo contactos y proyectos de colaboración con otras organizaciones académicas, y atrayendo investigadores visitantes cuyos proyectos puedan contribuir al CSP.

Director del DRC: Dr. James Putzel, Profesor en Estudios de Desarrollo
Administradora del DRC: Pamela Murphy
Asistente Editorial del DRC: Jonathan Curry-Machado

Programa Estados en Crisis

Gobernabilidad y Manejo del Conflicto: Implicaciones para la mediación de facilitadores*

Benedict Latto

Department for International Development (Londres)¹

Contenido

1. Introducción	4
2. Manejo Constitucional del Conflicto	5
2.1 <i>¿Democracia o no?</i>	5
2.2 <i>Estructura del Estado</i>	6
2.2.1 Poder compartido: un enfoque de consociación versus un enfoque de integración.	6
2.2.2. Transferencia: autonomía, federalismo y descentralización	7
2.2.3 Sistemas parlamentarios versus sistemas presidenciales	8
2.2.4 Opción de sistema electoral	9
3. Legitimidad del Estado y manejo del conflicto	12
3.1 <i>Política competitiva</i>	13
3.2 <i>Responsabilidad</i>	14
3.2.1 Justicia y conflicto	15
3.2.2 El caso particular de la justicia de transición	16
3.3 <i>Transparencia y eficacia</i>	18
3.4 <i>Inclusividad del sector público</i>	19
3.5 <i>Control democrático de las fuerzas de seguridad</i>	20
4. Gobernabilidad internacional y conflicto	20
5. Conclusiones: Implicaciones para la mediación de facilitadores	21
5.1 <i>Acción en el ámbito internacional</i>	21
5.2 <i>Acción en el ámbito nacional</i>	22
5.2.1 Algunos principios generales:	22
5.2.2 Posibles mediaciones de gobernabilidad para manejar el conflicto de manera pacífica	23
Bibliografía	26

* Estamos muy agradecidos por el apoyo del British Council en Colombia, cuya ayuda permitió la realización de esta traducción.

¹Las opiniones aquí expresadas pertenecen exclusivamente al autor y en ningún momento reflejan la posición del Department for International Development (DFID) – un ministerio del gobierno británico.

1. Introducción

El conflicto, una situación de antagonismo entre ideas o intereses, es inevitable. En realidad, el conflicto puede ser un generador deseable de cambio positivo y mejoría. Sin embargo, cuando el conflicto se expresa por medio de la violencia, puede conducir a un elevado número de víctimas civiles, desplazamiento, penurias económicas y desintegración del Estado – mientras los pobres, invariablemente, son los más afectados. La premisa de este ensayo radica en que es posible *manejar* en forma constructiva la diferencia y la divergencia, y sin recurrir a la violencia.

Resulta axiomático decir que cuando existe adecuada gobernabilidad, es mayor la probabilidad de un manejo pacífico del conflicto. Este ensayo indaga en las repercusiones de una serie de capacidades claves de gobernabilidad² sobre la eficacia con la que se maneja el conflicto intrasocial. Si bien las oportunidades de mediación variarán según un Estado esté en conflicto, haya estado en conflicto, o haya superado el conflicto, es posible aplicar principios similares de manejo del conflicto.

Las transiciones de la guerra a la paz... se consideran más efectivamente como que involucran una realineación de intereses políticos y un reajuste de estrategias económicas, antes que un corte radical de la violencia hacia el consentimiento, del robo hacia la producción, o de la represión hacia la democracia³.

Las causas del conflicto violento son muy diversas. La opinión tradicional es que el origen del conflicto es el agravio resultante de la desigualdad social, económica y política entre grupos. Patrones históricos de la violencia hacen más probable que estos agravios conduzcan al conflicto violento. Investigaciones recientes han puesto el énfasis en la necesidad de entender las motivaciones económicas del conflicto. La guerra no es un proceso caótico que implica únicamente costos. Beneficios individuales también se derivan y las motivaciones económicas (o ‘avaricia’) pueden ser un factor motivador tan fuerte como el ‘agravio’ para iniciar y sustentar el conflicto⁴. Esto sucede particularmente en países con valiosas reservas de recursos naturales. También se han identificado causas de conflicto que son más macroeconómicas en esencia: existe una correlación entre conmociones económicas o recesión y mayor conflicto; en tanto el PIB per capita se relaciona sistemáticamente con el conflicto étnico⁵.

Estas causas ‘primarias’ pueden generar mayor identidad de grupo en torno al origen étnico o a la religión –a menudo por instigación de las elites políticas- y las tensiones resultantes pueden convertirse en causas de conflicto por derecho propio.

Este ensayo adopta la opinión que las causas del conflicto identificadas antes tienen menor probabilidad de conducir a la violencia cuando las estructuras de gobernabilidad del Estado proveen resarcimiento político y generan compromiso, moderación e inclusión; eso, al menos,

² Según se describe en DPDI (2001^a)

³ Berdal, y Malone (2000, p.9; citando un estudio anterior)

⁴ “Hoy en día, las formas internas de la guerra se comprenden mejor como la continuación de la *economía* por otros medios”, Duffield (1999; haciendo alusión a la obra de David Keen)

⁵ Smith (2000)

hasta cierto grado, “la política es la continuación de la guerra por otros medios”⁶. El ensayo se enfoca en elementos de diseño constitucional, sistemas políticos y de justicia, y diversas capacidades no constitucionales de gobernabilidad que cumplen una función en el manejo pacífico de conflicto. Igualmente analiza la función que el control internacional desempeña en fomentar y prevenir el conflicto violento. En conclusión, saca a la luz algunas implicaciones para la mediación de facilitadores en el campo de la gobernabilidad en el ámbito nacional e internacional.

Este ensayo, que recurre a lecturas, entrevistas con investigadores y a la experiencia del DPDI, se escribió bajo la orientación de Jeremy Clarke, Asesor Adjunto en Jefe de Gobernabilidad. Su objetivo es iniciar un debate sobre gobernabilidad y manejo del conflicto dentro de la Red de Gobernabilidad. Se agradecerán, por tanto, los comentarios de los lectores, dirigidos a j-clarke@dfud.gov.uk o b-latto@dfid.gov.uk

2. Manejo Constitucional del Conflicto

La estructura de las instituciones políticas de un Estado es un factor clave en el manejo pacífico del conflictos. En ocasiones se ha hecho caso omiso de este hecho, en particular en un contexto de posconflicto, donde el énfasis se ha puesto en reconstruir las instituciones de la preguerra antes que en replantearlas. Sin sugerir que existe una detallada estructura institucional, esta sección trata de dilucidar cómo un sistema constitucional puede generar compromiso, moderación e inclusión. Las oportunidades para un replanteamiento constitucional radical son escasas y cuando de veras se presentan, el espacio de maniobra se ve limitado por consideraciones políticas. Es más, hasta qué punto intereses externos deberían intentar influir en la estructura institucional, es discutible. Estos aspectos se analizan en la sección final.

2.1 ¿Democracia o no?

Existen razones para argumentar que la democracia liberal no es la mejor forma de gobierno para manejar el conflicto. El carácter no negociable de los temas que dividen a una sociedad –como religión e identidad étnica- pueden llegar a ser politizados por la democracia y, de ese modo, reforzados. La democracia permite el espacio para que grupos fuertemente opuestos generen conflicto que amenaza con desestabilizar el Estado. Por ejemplo, en Fiji y Sri Lanka, una democracia multipartidista puso de manifiesto y endureció divisiones, y llevó a un conflicto aun cuando cuidadosamente se estructuraron instituciones democráticas⁷.

Sin embargo, la mayoría de los autores coinciden en que, en términos generales, los sistemas democráticos han demostrado ser más eficientes que la oligarquía o el autoritarismo en el manejo (antes que en la erradicación) del conflicto⁸. Las sociedades democráticas tienden a desarrollar las instituciones, los recursos y la flexibilidad, en el largo plazo, para manejar pacíficamente el conflicto. En parte, esta opinión explica el creciente énfasis que han puesto los facilitadores

⁶ Sartori (1987), citado en Luckham, et al. (2000). Para una opinión alternativa que la violencia no la causan las frustraciones con el sistema político, sino más bien “micro mecanismos” tales como la seguridad personal, ver Lemann (2001; citando a David Laitin)

⁷ Ver Stewart y Sullivan (1998)

⁸ Ver, por ejemplo, Luckham, et al. (2000); Przeworski (1991); Harris y Reilly (1998)

internacionales y bilaterales en la gobernabilidad democrática. Sin embargo, la mayoría de los defensores de la democracia como un sistema eficaz para el manejo del conflicto hacen hincapié en que las instituciones democráticas por su cuenta no son suficientes y que para manejar el conflicto un Estado debe tener legitimidad auténtica con base en política democrática. En la sección 3 retomamos este análisis.

2.2 Estructura del Estado

2.2.1 Poder compartido: un enfoque de consociación versus un enfoque de integración.

La introducción de sistemas políticos de poder compartido puede impedir que los conflictos originados en la identidad se tornen en violencia o retornen a la violencia. En oposición a los sistemas mayoritarios (objeto de mayor análisis en la sección 2.4), los sistemas de poder compartido ponen el énfasis en la toma de decisiones mediante un consenso de los diferentes grupos y pueden ser útiles para producir un gobierno estable con amplio apoyo.

Existen dos enfoques al poder compartido. El enfoque de consociación acepta que existe una necesidad de componentes básicos grupales o étnicos. Las características comunes del enfoque de consociación son: un ejecutivo central en forma de una ‘gran coalición’, compuesto por representantes de todos los grupos mayoritarios; representación electoral proporcional y asignación proporcional de los fondos y del empleo públicos; transferencia de considerable poder a los grupos étnicos; y vetos constitucionales para las minorías. El Acuerdo de Dayton para Bosnia constituye un ejemplo adecuado.

La alternativa al enfoque de consociación es un enfoque integrador al poder compartido. Este enfoque busca fomentar coaliciones políticas transétnicas y crear incentivos para que los líderes políticos actúen con moderación frente a temas étnicos divisivos. Los elementos de este enfoque incluyen sistemas electorales que estimulan la “fusión de votos” (pactos preelectorales a lo largo de líneas étnicas) y el federalismo no étnico⁹. En un enfoque integrador, los ordenamientos iniciales del poder compartido no están consagrados en la constitución, sino más bien están diseñados para ser concluyentes en sí mismos. La constitución provisional del apartheid de Sur África constituye un ejemplo adecuado. El Gobierno de Unidad Nacional de poder compartido fue disuelto una vez se produjo una nueva constitución.

La forma consociacional del poder compartido es una solución interesante cuando la alternativa sería la desintegración de un país multiétnico. Para que el poder compartido funcione, es necesario que exista un núcleo suficientemente fuerte de moderados en el eje político que aboguen por una coexistencia pragmática en una sociedad multiétnica. Este núcleo de elites debe tener la capacidad de garantizar a todos sus integrantes que cuentan con el pleno respaldo de sus comunidades. Sur África, Malasia y posiblemente Bosnia parecerían contar con tal núcleo; Rwanda no. Este hecho sugeriría que la forma consociacional de poder compartido no es apropiada para sociedades profundamente divididas. En efecto, en Rwanda, un pacto incipiente de poder compartido fue sabotado por el genocidio de 1994.

Aun cuando la consociación sí ofrece una solución, ésta debe considerarse como una solución temporal “para mantener controlada la presión de una sociedad dividida que está a punto de

⁹ Ver Horowitz (1985)

estallar”¹⁰. Este enfoque corre el riesgo de definir toda la política en términos divisivos y étnicos. La consociación debería haberse constituido en una estrategia para avanzar hacia una forma más integradora o, con el tiempo, mayoritaria de democracia en la cual se garantice la inclusión de la minoría, no por medio de cuotas, sino a través de los derechos humanos universales y de controles y equilibrios constitucionales¹¹. Esta difícil transición debería demostrar ser más fácil cuando el estímulo deliberado del respaldo público a la paz haya precedido al acuerdo de consociación, como sucedió en Irlanda del Norte.

2.2.2. Transferencia: autonomía, federalismo y descentralización

Muchos conflictos ocurren por el control del Estado y el control resultante del poder económico. Una aproximación al manejo de este conflicto consiste en reestructurar al Estado a través de la transferencia de poder por medio del federalismo, la autonomía o la descentralización. Un ejemplo adecuado lo constituye la constitución postfranquista de España, la cual logró reducir las exigencias violentas de secesión estableciendo “comunidades autónomas”. Este es un campo complejo con muchos modelos posibles diferentes. Este ensayo tan sólo identifica algunos principios genéricos sobre la transferencia y el manejo del conflicto.

Algunas ventajas de la transferencia son:

- Cuando las minorías tienen pocas probabilidades de influir a través de la representación parlamentaria, les da una idea del poder del Estado y puede ayudarlas a preservar su cultura.
- Puede permitir un compromiso que evite la secesión.
- La pluralidad de escenarios de debate puede incrementar el nivel global de la competencia política; a su vez, esta competencia puede acrecentar las diferencias entre grupos étnicos y conducir a su fragmentación. Grupos escindidos de diferentes etnias que detentan posiciones similares pueden entonces conformar coaliciones transétnicas.
- El escalamiento de las crisis en el ámbito nacional puede evitarse cuando una entidad que ha recuperado su autonomía puede resolver ella misma el problema.
- Las mismas negociaciones para transferir el poder pueden hacer un aporte significativo a la legitimidad del Estado.
- Aun si no es sostenible, la transferencia puede ofrecer un respiro en las hostilidades.

Algunos riesgos posibles de la transferencia son:

- Si se configura en términos étnicos, puede, como en Bosnia, hacer más profundas las grietas creadas por la violencia política y la limpieza étnica.
- Las entidades descentralizadas débiles pueden estar mal equipadas para manejar el conflicto¹².
- Puede agravar las tensiones entre regiones más ricas y más pobres.

¹⁰ Reilly y Reynolds (1999)

¹¹ Para mayores detalles, ver McAllister (2001) y Harris y Reilly (1998)

¹² Como en Camboya: Hendrickson (2001)

- La desestabilización puede ser el resultado que los líderes de la mayoría pierdan el respaldo electoral o los ‘perdedores’ en el nuevo equilibrio de poder recurran a la violencia.
- La transferencia puede proveer a las regiones con las instituciones necesarias en las cuales basar la secesión, como sucedió en la antigua Yugoslavia.
- Otras minorías –entre las que se incluyen minorías recientemente creadas con entidades transferidas- podrían movilizarse para exigir aún mayor transferencia.

En el lado opuesto del proceso de transferencia, pero con frecuencia vinculado a éste, también existe la posibilidad de manejar el conflicto nacional a través de la transferencia ascendente del poder a organizaciones regionales más amplias. La Unión Europea ofrece un ejemplo adecuado de competencias que tradicionalmente se consideraron asuntos de soberanía nacional y que fueron objeto de una transferencia ascendente a cambio de un proceso decisorio compartido. Esto tiene un efecto particular sobre la relación entre un Estado nacional y sus regiones. Los Estados se sienten menos amenazados por regiones con una inclinación por la independencia; a su vez, las regiones se muestran más dispuestas a aceptar una soberanía nacional diluida; sin embargo, un alto grado de desarrollo puede ser una condición previa para que este tipo de arreglo sea exitoso.

2.2.3 Sistemas parlamentarios versus sistemas presidenciales

El equilibrio de poder entre el legislativo y el ejecutivo de un país es un factor importante en el manejo del conflicto. Existen enormes variaciones en los sistemas utilizados para equilibrar este poder y es inusual encontrar versiones ‘puras’ de sistemas o parlamentarios o presidenciales. Por tanto, esta sección, antes que intentar comparar estos dos sistemas directamente, se propone extraer características clave que puedan afectar el manejo del conflicto.

Sistemas parlamentarios

- Los sistemas parlamentarios puedan facilitar la inclusión de minorías en el ejecutivo ya que con frecuencia los gabinetes se conforman a partir del legislativo.
- En la mayoría de sistemas parlamentarios, el ejecutivo exige al menos la confianza del legislativo que provee un control sobre el abuso del poder por parte del ejecutivo.
- Las coaliciones parlamentarias pueden cambiar sin recurso a una elección posiblemente desestabilizadora.

Pero,

- La inclusividad de un gabinete puede reducirse a través de la disciplina de los partidos mayoritarios.
- La toma colectiva de decisiones por parte del gabinete puede conducir a una falta de rendición de cuentas y a posibles estancamientos.
- Los sistemas parlamentarios no son inmunes a la tiranía de la mayoría –si un grupo dominante conforma la mayoría absoluta de una población, un sistema parlamentario corre el riesgo de ser dominado por el grupo.

Sistemas presidenciales

- Un presidente es muy identificable y tiene, por tanto, la posibilidad de ser llamado a rendir cuenta.
- Un presidente puede ofrecer el atractivo nacional que los parlamentarios obtienen de localidades particulares y que los grupos a menudo no pueden.
- Un presidente puede ser una figura importante de unidad nacional (Nelson Mandela, por ejemplo).

-

Pero,

- Si un Estado tiene pocos grupos de igual tamaño, existe el peligro que un sistema presidencial sea visto como que ha sido ‘secuestrado’ por el único grupo que inevitablemente debe ganar la presidencia.

Cualquiera sea el tipo de poder ejecutivo, el sistema electoral influye en la medida en la cual se logra el compromiso, la moderación y la inclusión. Un sistema parlamentario requiere alguna forma de representación proporcional si las minorías van a estar representadas en el parlamento y formar parte de gobiernos de coalición. Asimismo, puede ser crucial en un sistema presidencial que las elecciones presidenciales alienten a los candidatos a tener un programa moderado exigiendo cierta distribución geográfica del voto o teniendo en cuenta los votos de segunda o tercera opción (ver sección 2.4).

Trabajo de investigación posterior debe analizar el potencial que los sistemas híbridos tienen para combinar las ventajas de los sistemas parlamentario y presidencial. Vale la pena notar, desde una perspectiva de manejo del conflicto, que complicadas divisiones de poder pueden contribuir a una falta de rendición de cuentas y reducir la legitimidad del Estado.

2.2.4 Opción de sistema electoral

Diferentes sistemas electorales, en la forma en que ellos interactúan con los números y la dispersión geográfica de diferentes grupos, pueden ofrecer diferentes resultados para sociedades divididas. De particular pertinencia al manejo del conflicto es la forma en que la opción del sistema electoral influye si el comportamiento colaborador o excluyente se premia con el poder político.

Entre los académicos existe consenso bastante fuerte en el sentido que los sistemas mayoritarios, en tanto efectivos para garantizar un gobierno eficaz en democracias consolidadas, casi nunca son apropiados para sociedades divididas¹³. Sistemas como el voto por delegación y el sistema de segunda vuelta han sido objeto de amplia experimentación en democracias en ciernes y han mostrado la tendencia a provocar la dominación de los parlamentos por un partido único, a la eliminación de la oposición y, con el tiempo, a regímenes autoritarios. El sistema mayoritario de Sri Lanka, por ejemplo, marginó a las minorías políticas y étnicas, llevando a un comentarista a llegar a la conclusión que las estructuras constitucionales extraídas de Occidente tienen “muy poco que aportar respecto de problema del subdesarrollo, de la pobreza y de la clase”¹⁴.

¹³ Stewart y FitzGerald (2001)

¹⁴ Coomaraswamy (2001; citado en Bastian y Luckham, 2001)

Se han identificado cuatro sistemas que tienen un potencial en sociedades divididas. Las principales características de estos sistemas son:

- Representación proporcional por listas (RP) – legislativo inclusivo con representación de todos los grupos significativos; a menudo parte de la propuesta de consociación (ver sección 2.2.1)
- Voto alternativo (VA) – para poder lograr umbrales de mayoría en distritos étnicamente mezclados, los partidos deben cultivar los votos secundarios de preferencia de grupos diferentes a sus propios grupos, alentando la inclinación hacia un centro moderado y multiétnico
- Voto único transferible (VUT) – se establece una cuota de votos que un candidato debe lograr para ser elegido; los resultados son proporcionales y conducentes al poder compartido, aunque también se estimula a los partidos a buscar votos de otros grupos a través de preferencias secundarias
- Planillas electorales comunales o curules reservadas – el cociente de grupos étnicos se fija por anticipado, de modo que los electores eligen empleando criterios no étnicos. Los siguientes factores influyen cuál sistema sería el más adecuado para manejar el conflicto en una sociedad en particular.

Carácter de la identidad de grupo

Cuanto más rígidas sean las identidades en conflicto tanto más importante es que las instituciones representen “grupos” en estrecha aproximación a su tamaño. Los sistemas RP amplios de distrito pueden lograrlo, como en Bosnia y Sur África. Cuando las identidades llegan a ser más fluidas, se abre el espacio para sistemas electorales que alientan coaliciones multiétnicas de votación a través de la votación de preferencia, por ejemplo, el VA en Fiji en 1997.

Intensidad del conflicto

En la práctica, cuando el conflicto ha sido más intenso y violento, con frecuencia se han utilizado sistemas de RP por listas, como en Bosnia y Sur África, en tanto los sistemas integradores, como el VA, se han empleado en sociedades con divisiones más moderadas. (El éxito de los sistemas de RP por listas en el manejo del conflicto en las relativamente moderadas sociedades de Bélgica, Países Bajos y Suiza puede explicarse por el alto grado de desarrollo de estos países).

Distribución geográfica de grupos

Los sistemas de VA funcionan mejor cuando existen distritos electorales heterogéneos, es decir, cuando hay un bajo número de grupos geográficamente entremezclados, o un elevado número de grupos geográficamente separados. Cuando los grupos están geográficamente separados (con frecuencia como resultado de un conflicto intenso), es probable que los distritos electorales de miembro único produzcan feudos y, por tanto, los sistemas de RP de listas amplias podrían ser más apropiados ya que los resultados continuarán siendo proporcionales (por ejemplo Bosnia, Bélgica).

Número de grupos

Los sistemas de RP por listas como parte de una propuesta consociacional funcionan mejor cuando hay sólo tres o cuatro grupos¹⁵. Por el contrario, los sistemas de VA no logran producir una fusión de votos cuando existen grupos de tamaño casi similar.

Estado de democracia

Un Estado en transición o con fallas democráticas debe fomentar la legitimidad del proceso electoral con un sistema que permita a las minorías tener representación, lo que es sencillo y minimiza el riesgo del conflicto preelectoral por causa de los límites electorales. A un Estado como este le serviría más una gran representación proporcional por listas regional o nacional. En comparación, un Estado que busque consolidación democrática podría lograr un gobierno más fuerte con mayor responsabilidad política y geográfica por medio de circunscripciones electorales pequeñas.

¿El objetivo es la representación o la influencia de grupos minoritarios?

El sistema RP por listas puede ser eficaz para garantizar la representación minoritaria. Sin embargo, los sistemas de VA y VUT funcionan mejor para alentar la influencia de la minoría más ampliamente en el proceso político.

Moderación de la elite o del electorado

Cuando las elites tienen la probabilidad de ser más moderadas que el electorado, el sistema RP por listas permite a los partidos mayoritarios incluir candidatos de diversos grupos en sus listas de candidatos. Cuando el electorado es visto como fuente de moderación, los sistemas de VA y VUT deben tener como resultado la elección de líderes más moderados con políticas más acomodaticias. Los sistemas VUT podrían ofrecer una solución intermedia ya que alientan cierto grado de fusión de votos reteniendo al mismo tiempo la proporcionalidad. (Podría argumentarse que el sistema VUT de Irlanda del Norte en 1998 alentó una posición de centro, no sectaria, a favor del acuerdo). Cuando no es posible apelar a la elite o el electorado en búsqueda de moderación, registros electorales por separado o curules reservadas podrían ofrecer una solución¹⁶. Sin embargo, estas dos últimas opciones –a las que nos referimos como aproximaciones *explicitas* artificialmente sustentan divisiones étnicas y se deben evitar en la medida de lo posible.

Reilly y Reynolds¹⁷ llegan a la conclusión que existe el potencial para crear un sistema electoral híbrido, como la constitución de Fiji de 1997, que mezclaba el VA con poder compartido consociacional y cierta representación comunitaria garantizada. Estos autores también sugieren que es mejor introducir reformas moderadas a un sistema existente que saltar a un sistema completamente nuevo y desconocido.

¹⁵ Lijphart (1977)

¹⁶ Reilly y Reynolds (1999)

¹⁷ *ibid*

Fiji: Los riesgos de intentar evitar un conflicto potencialmente violento a través de una construcción orquestada de la constitución únicamente

- En Fiji, los ordenamientos electorales posteriores a la independencia se identificaron como los responsables del agravamiento de la rivalidad étnica. Se esperaba, sin embargo, que el nuevo sistema de votación preferencial allanara el camino hacia alianzas preelectorales de fusión de votos y hacia sólidas coaliciones entre partidos políticos que representaban a la población de Fiji y a la población de la etnia india-Fiji. Los ordenamientos electorales de la constitución se basaron en un Voto Alternativo modificado, concebido para fomentar la votación transétnica y las alianzas políticas entre los partidos más moderados, cuya representación en el legislativo se mejoraría.
- El nuevo sistema electoral no logró ninguna de las metas que los autores electorales esperaban. La elección de 1999 produjo un legislativo que no sólo fue insuficientemente representativo con relación a las cuotas del voto de los diferentes partidos, sino que también otorgó un mayor número de curules a los partidarios de la línea dura, creando un impasse político que ofreció el pretexto para el golpe del año 2000 por parte de extremistas étnicos armados de Fiji. A diferencia de las expectativas de los asesores internacionales a las reformas electorales de Fiji, el nuevo sistema condujo a la derrota de los moderados.
- Lo expuesto apoyaría el argumento que las fracciones étnicas producen una política étnicamente polarizada y no al contrario. Cuestiona la hipótesis que de alguna forma el comportamiento político con base en el origen étnico y en la identidad étnica puede hacerse desaparecer a través de la hábil organización de sistemas electorales. “No existen soluciones electorales orquestadas, que involucren mecanismos institucionales prolijos para garantizar partidos o gobiernos multiétnicos. La meta más modesta es un sistema electoral que no agrave las divisiones. El resto es política”¹⁸.

3. Legitimidad del Estado y manejo del conflicto

Existe una fuerte corriente de opinión que afirma que las mediaciones en el manejo del conflicto han puesto demasiado énfasis en el modelo institucional y no el suficiente en la legitimidad del Estado¹⁹. La clave para la legitimidad es que los ciudadanos tengan confianza en que las estructuras del Estado tienen la capacidad para manejar sus intereses antagónicos y lo harán en forma justa. Existen muchos factores que conducen a la legitimidad del Estado; estos sobresalen en el contexto del conflicto: la medida en la cual la práctica democrática se ha internacionalizado de modo que la democracia es la “única opción disponible”; cuán representativa, responsable y libre de corrupción parece ser; y su capacidad para garantizar la seguridad y los servicios a los ciudadanos”.

¹⁸ Fuente: Bastian (2001) (con base en Frankel (2001))

¹⁹ Por ejemplo Luckham, et al. (2009). Para una opinión contraria, ver Diamond (1996)

3.1 Política competitiva

El tipo de instituciones democráticas que describimos en la Sección 2 sólo pueden prosperar si cuentan con el apoyo de una política competitiva activa y de base amplia. Las instituciones democráticas pueden crear incentivos para la política democrática. Pero el énfasis de la mediación debe ser “tanto sobre la política democrática como sobre las instituciones, tanto sobre una democratización sustancial como en normas democráticas formales, y aún más, tanto sobre procesos sociales integradores ascendentes, que sobre acuerdos institucionales artificialmente impuestos desde arriba”²⁰. África, por ejemplo, ofrece muchos ejemplos de conformidad formal a un sistema de elecciones multipartidistas, pero muy raramente esto ha coincidido con un cambio fundamental en los patrones y metas de la política. De manera similar, las elecciones anticipadas en Bosnia, antes que construir un Estado unitario, de autogobierno y multiétnico, han legitimado electorados que han sido sometidos a una purga étnica y conducido a un protectorado internacional viciado. Pugh y Cobble sostienen que habría sido mejor concentrarse en introducir nociones de responsabilidad y participación que confiar en sistemas electorales artificiosos²¹.

Un estudio de caso diferente que compara a Mostar y Tuzla demuestra que, básicamente con el mismo modelo institucional, la autoridad descentralizada en Mostar fracasó en el manejo del conflicto, en tanto en Tuzla una coalición multiétnica sobrevivió a lo largo del periodo de guerra²². La diferencia radica en la existencia en Tuzla de una cultura democrática política que logró eficazmente explotar el potencial de manejo del conflicto de las instituciones democráticas. Factores como la estructura y configuración de políticas partidistas competitivas, el perfil y la fortaleza de la sociedad civil y la fortaleza de la economía local influyeron en la capacidad de la descentralización democrática para manejar el conflicto con eficacia.

Las democracias pluralistas tienen una diversidad de canales a través de los cuales se pueden comunicar las fuerzas divergentes. Las instituciones de la sociedad civil –los medios escritos, las asociaciones sociales y deportivas, las asociaciones de vecinos, los grupos de jóvenes (como en Kosovo), los grupos religiosos, los sindicatos, etc.- permiten la comunicación entre individuos de diferentes culturas y perspectivas²³. Las ONG se conforman con una perspectiva de influir los resultados de política y los grupos de base comunitaria desarrollan una representación colectiva. Todos estos grupos pueden brindar un espacio fuera del gobierno que puede reforzar la responsabilidad del gobierno y, por tanto, su legitimidad. El éxito del manejo democrático del conflicto en India puede explicarse parcialmente por una sociedad civil activa y la enorme diversidad de lealtades sociales religiosas, regionales, de casta y lingüísticas²⁴.

Claro está que también existe lo que podría denominarse la sociedad ‘no civil’ –organizaciones y redes cuyos intereses son predominantemente étnicos o nacionalistas. Pero aún estas pueden hacer un aporte significativo al manejo pacífico del conflicto si la lógica de la competencia política se estructura de tal manera que sea centrípeta y de coalición antes que destructiva y exclusivista²⁵.

²⁰ Luckham, et al. (2000)

²¹ Pugh y Cobble (2001)

²² Bojicic-Dzelilovi (2001)

²³ Reilly y Reynolds (1999, p.4)

²⁴ Luckham, et al. (2000)

²⁵ Crook (2001)

Los partidos políticos pueden ser responsables del escalamiento del conflicto cuando agudizan las diferencias como una manera de ganar apoyo político, como sucedió en Sri Lanka y en la antigua Yugoslavia. Lo anterior podría sugerir que un Estado de posconflicto no debería apresurarse hacia una democracia multipartidista. Por ejemplo, el Presidente Museveni de Uganda, ha prohibido los partidos políticos durante un periodo (bastante prolongado) de transición como una medida de manejo del conflicto. Sin embargo, queda claro que los partidos políticos fundamentados en torno a programas antes que en personalidades son vitales si se van a desarrollar políticas democráticas a largo plazo. Los partidos políticos ofrecen a los ciudadanos un mecanismo para agrupar sus preferencias políticas y participar en el gobierno, cumpliendo una función de intermediarios entre el gobierno y la sociedad civil. Tienen una función particularmente importante en la oposición como críticos del accionar del gobierno.

Existen varias estrategias las cuales pueden desarrollar la función que la sociedad civil cumple en la política competitiva en las sociedades divididas:

- Proyectos que tienen un enfoque en construir la capacidad de las organizaciones de defensa las cuales están más “arraigadas” que las ONG impulsadas por facilitadores e involucradas en la prestación de servicios.
- Proyectos para fortalecer a los medios de comunicación independientes con la intención de acrecentar la conciencia sobre los derechos humanos y democráticos, incluyendo la cobertura de zonas rurales a menudo olvidadas²⁶.
- Organismos de derechos humanos pueden aprovechar un consenso internacional fortalecido sobre los derechos humanos.
- Fomento de la democracia interna de las ONG y los partidos políticos.
- Proyectos que crean un espacio para la sociedad civil dentro de los procesos del gobierno –por ejemplo, la consulta institucionalizada del gobierno de la sociedad civil aprovechando la experiencia de procesos de consulta como los utilizados para desarrollar estrategias de reducción de la pobreza.
- Alianzas entre la sociedad civil interna y la embrionaria sociedad civil internacional.
- Fomento del debate político en torno a temas como la reforma agraria y los servicios sociales que brindan la oportunidad para que nuevas alianzas se formen entre identidades contradictorias²⁷ (ver Sección 3.2.1. para la función que los derechos pueden cumplir a este respecto).

3.2 Responsabilidad

La legitimidad de un Estado y, por tanto, su capacidad para manejar el conflicto, puede verse realzada incrementando su responsabilidad ante sus ciudadanos y la responsabilidad de sus ciudadanos ante el imperio de la ley. Esta sección identifica elementos de esta responsabilidad que tienen pertinencia particular a las sociedades desgarradas por el conflicto.

²⁶ Como en el proceso de democratización anterior al genocidio en Rwanda: Uvin. (1998, p.235)

²⁷ Unsworth (2001)

3.2.1 Justicia y conflicto

Preservación de la legitimidad por medio del imperio de la ley

Un sistema de justicia confiable y accesible cumple una función crucial en el manejo del conflicto. Permite la solución de diferencias sin el recurso a la violencia²⁸. Además, la protección de los derechos de propiedad y el cumplimiento de contratos brindan seguridad local que fomenta la inversión y el crecimiento económico. A su vez, este crecimiento incrementa los costos de oportunidad de la violencia. La observancia de la legislación contra la discriminación y las medidas de acción afirmativa pueden servir para reducir las desigualdades entre grupos a más largo plazo.

Independencia e imparcialidad judicial

La fórmula de Montesquieu de una completa separación de poderes resulta de difícil aplicación en la práctica (El Presidente de la Cámara de los Lores del Reino Unido se las arregla de manera magnífica para ser miembro del poder legislativo, ejecutivo y judicial). Sin embargo, un elemento vital de la legitimidad del Estado es un poder judicial que sea independiente del ejecutivo y que tenga la capacidad para impedir a un presidente o a un partido gobernante que abuse del poder o lo usurpe. Los ciudadanos deberían tener la capacidad para exigir resarcimiento a través de los tribunales por decisiones ilegales o irracionales que tome cualquier sector de la administración pública. Además, la responsabilidad de las burocracias del Estado ante el poder judicial puede servir para protegerlas de gobiernos mayoritarios que puedan intentar abusar de ellas.

Los nombramientos a cargos del sector judicial deberían ser inmunes a la interferencia política. La tenencia del cargo debería ser lo suficientemente prolongada para garantizar que no estén sujetas a presión del ejecutivo en el momento de buscar su reelección. La capacitación judicial, y la capacitación legal en términos generales, ayuda a garantizar la imparcialidad judicial.

Protección de los derechos humanos

Las normas legales que protegen los derechos humanos brindan un contenido sustancial a la gobernabilidad al incorporar principios de imparcialidad y de justicia social y al fijar límites al poder de la mayoría. Los derechos humanos pueden ayudar a poner el énfasis en lo comunitario y arrancar a las sociedades divididas de un enfoque excesivo en los grupos. Los derechos humanos disipan los temores de los grupos minoritarios de llegar a ser objeto de discriminación o de persecución por parte de la mayoría gobernante.

Los derechos pueden igualmente cumplir una función fomentando la movilización con base en intereses diferentes a la ‘identidad particularista’. Los derechos de propiedad, el derecho a la educación universal, y el derecho a la representación con el sistema impositivo podrían todos ayudar a nutrir una política basada en temas de debate²⁹. Como lo analizamos en la sección anterior, se requiere una sociedad civil activa e informada para alentar esta movilización.

²⁸ Para una defensa del vínculo entre el agravio local y el conflicto violento en gran escala, ver DFID (2001b) *Conflict Prevention in the Balkans*; párrafo 3.2.1)

²⁹ Unsworth (2001)

Mantenimiento del orden

En la Sección 3.4 más adelante se analizan brevemente los aspectos nacionales de seguridad y garantías. Sin embargo, los aspectos locales de seguridad también son importantes para el manejo del conflicto. Puede argumentarse que casos de delito que no se resuelven con justicia pueden sembrar agravios que, con el tiempo, podrían conducir al conflicto violento³⁰. Por consiguiente, la reforma de la policía es vital. Además, con frecuencia existe una función para una estrategia de prevención del delito utilizando a las fuerzas policivas en el ámbito local y el mantenimiento comunitario del orden, en particular en casos como los Balcanes, donde la policía oficial se consideraba contaminada por su asociación con el Estado.

3.2.2 El caso particular de la justicia de transición

Respondiendo a las consecuencias inmediatas del conflicto violento

Durante un conflicto violento, con frecuencia los Estados se derrumban y se desarrollan sistemas alternativos de economía y gobernabilidad. Una vez concluye el conflicto, el sistema judicial debe responder al legado de mayores niveles de violencia, crimen organizado, tráfico de drogas y corrupción. El sistema judicial debe proteger los derechos de aquellos a quienes el conflicto ha hecho más vulnerables –los desplazados internamente, los refugiados, las mujeres- y resolver problemas como la ocupación ilegal de la propiedad.

Manejo de las violaciones a los derechos humanos

Al concluir un conflicto violento, ¿cómo un nuevo régimen debería corregir las injusticias del gobierno anterior? La gama de respuestas va desde el perdón hasta el castigo; desde la amnistía a través de comisiones de la verdad y remoción de los derechos civiles hasta el enjuiciamiento penal. Con frecuencia ocurre una tensión entre el deseo de administrar justicia y la necesidad de estabilidad política. Esta tensión será mayor cuando el nuevo régimen sea producto de un acuerdo negociado con aquellos que presionan por el cambio (ya sea desde dentro o fuera del antiguo régimen) que cuando ha habido una desintegración del gobierno o una revolución.

El caso para el perdón

- Quizá el nuevo orden no pueda arriesgar una reacción violenta desestabilizadora por parte de aquellos que podrían ser objeto de enjuiciamiento penal, y de sus seguidores.
- El nuevo régimen puede contar con una reconciliación que haría impedir cualquier enjuiciamiento penal.
- El perdón permite que valiosos recursos humanos en los sectores público, privado y militar puedan continuar trabajando.
- El castigo puede debilitar el frágil imperio de la ley precipitando la acción de la justicia, que puede dar la apariencia de intención política, y modificando las leyes que limitan la responsabilidad en el tiempo y prohibiendo la legislación que de manera retroactiva criminaliza alguna actividad.
- Decidir y aplicar un castigo justo puede ser muy costoso.

³⁰ *Ibid.* DFID (2001b; párrafo 3.2.7)

El caso para el castigo

- Con el fin de corregir las injusticias del pasado y fomentar un nuevo orden moral, la justicia debe dar la apariencia de que en realidad se aplica.
- Es posible erradicar dos fuentes posibles de desestabilización: castigando a los criminales y resarcendo a las víctimas a través de la debida aplicación de la justicia.
- Si los criminales quedan impunes, es posible que el nuevo régimen y el imperio de la ley pierdan legitimidad.
- Como disuasivo: *pour encourager les autres*.
 “...la opción menos satisfactoria bien puede ser: no hacer enjuiciamiento penal, no aplicar ningún castigo, no perdonar y, sobre todo, no olvidar.”³¹

Comisiones de la Verdad

Las Comisiones de la Verdad son órganos temporales cuyo mandato es investigar y dar a conocer un registro público de los abusos contra los derechos humanos cometidos durante el régimen anterior. Estos órganos pueden determinar la parte de culpa que compete a cada uno de los responsables (sin sanciones), otorgar amnistías a cambio de la confesión, y recomendar reformas.

Para funcionar debidamente, estos órganos necesitan miembros independientes (posiblemente aún extranjeros), un mandato amplio, recursos de investigación y poderes suficientes, y un cronograma realista.

Las fortalezas de las Comisiones de la Verdad radican en fomentar la reforma, elevar el perfil de los derechos humanos, ganar tiempo y legitimidad para un nuevo régimen, y proveer pruebas a los tribunales, cuya creación requiere de un periodo de tiempo más prolongado.

Sus limitaciones son que, con el tiempo, pueden llegar a decepcionar a los ciudadanos que esperan que se haga justicia, su impacto depende de una voluntad política sostenida para actuar conforme con sus conclusiones, no tienen la capacidad para resolver los abusos contra los derechos humanos en el presente y, de manera muy convincente, pueden llegar a pronunciar veredictos de culpa no jurídicos sin respeto por el debido proceso.

La Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sur África (TRC, por sus siglas en inglés)

En 1995 se creó la TRC con un mandato de dos años, 17 miembros y Desmond Tutu como su presidente. La Comisión brindó a la gente de todos los sectores de la sociedad y de todas las partes involucradas el escenario para declarar su participación en los abusos contra los derechos humanos, expresar su arrepentimiento y buscar amnistía. Teniendo en cuenta las características del surgimiento negociado del régimen posterior al Apartheid, antes que la venganza, el objetivo de la Comisión fue la reconciliación.

³¹ Huntingdon (1991)

Tribunales de Crímenes de Guerra

Los Tribunales de Crímenes de Guerra se pueden establecer para castigar las violaciones a los derechos humanos que ocurren durante un conflicto violento. A diferencia de una Comisión de la Verdad, un Tribunal de Crímenes de Guerra tiene la potestad para enjuiciar penalmente a los sospechosos de violaciones a los derechos humanos. El objeto de un tribunal es construir la paz como elemento del proceso de reconciliación y disuadir violaciones futuras. El enfoque en individuos particulares antes que en grupos puede ser útil para desactivar las tensiones étnicas.

Existe un consenso internacional sobre la responsabilidad individual de los crímenes de guerra, y el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas puede ayudar a neutralizar las denuncias en el sentido que, al establecer un tribunal internacional, la ONU administra la justicia de los vencedores. Uno de los principales desafíos es conservar el apoyo de los gobiernos cuya colaboración se requiere para detener a los individuos sindicados. Los tribunales internacionales también pueden correr el riesgo de debilitar a los gobiernos nacionales a través de la implicación que las instituciones nacionales no disponen de la capacidad para castigar los delitos cometidos en su territorio. Además, el tiempo que se requiere para establecer estos tribunales puede limitar su capacidad para demostrar el imperio de la ley.

Rwanda

Tribunal Internacional de Crímenes de Guerra para Rwanda (ICTR, por sus siglas en inglés)

En 1994, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableció el ICTR para enjuiciar penalmente a individuos por crímenes contra la humanidad y genocidio en 1994 en Rwanda y por nacionales de este país en Estados vecinos. Se decidió que el tribunal debería ser internacional para darle una jurisdicción más amplia y menos parcialidad. La Asamblea General de las Naciones Unidas elige a los jueces y la máxima sentencia que el tribunal puede imponer es sentencia a cadena perpetua.

Justicia para los participantes

Las Comisiones Nacionales de la Verdad y los tribunales nacionales o internacionales tienen una capacidad limitada para manejar situaciones cuando el número de personas sospechosas de haber participado en abusos contra los derechos humanos es elevado. Las formas de justicia no jurídicas pueden ofrecer una solución. Por ejemplo, a finales de 1997, la población carcelaria de Rwanda ascendía a cerca de 130.000 personas, y el sistema judicial llegó al punto de saturación. El sistema *Gacaca* ofreció una alternativa no jurídica.

3.3 Transparencia y eficacia

Cuanto más transparente sea la formulación de política por parte de un Estado y su gestión financiera, más fácil será verificar la capacidad del sistema para manejar el conflicto e identificar y reaccionar a la creciente tensión y a la posible usurpación del poder por parte del ejecutivo.

La corrupción puede reducir la eficacia con que un Estado puede manejar el conflicto. Puede llegar a resultar en que el gobierno haga caso omiso de los intereses más amplios de la sociedad en la construcción de la paz y busque únicamente su propio beneficio económico. Igualmente

puede conducir a una reducción de su legitimidad ante los ojos de los ciudadanos³². Sin embargo, existe una necesidad de entender el potencial para que la corrupción ‘compre’ y neutralice grupos e individuales que, de lo contrario, podrían desestabilizar un Estado.

La incompetencia del Estado socavará un acuerdo de paz, reducirá la legitimidad de un Estado y aumentará la posibilidad de que los ciudadanos indaguen por fuera del proceso democrático para resolver los agravios. La legitimidad del Estado se refuerza cuando un Estado puede demostrar que tiene la capacidad de una gestión financiera transparente –sistema impositivo y manejo de ingresos y gastos. Esto sucede particularmente cuando los recursos naturales, como el petróleo, los diamantes o las maderas nobles, producen elevados montos de dinero por concepto de ingresos (ver la sección final para la necesidad de respuestas internacionales). A corto plazo, podría explorarse la posibilidad de canalizar ingresos generados por los recursos naturales a través de cuentas de ‘depósito en garantía’, que permiten cierto grado de supervisión internacional de la forma como se gasta el dinero (como sucedió con las ganancias del oleoducto Chad/Camerún)³³. Un Estado también debe mostrar resultados en la prestación de servicios y seguridad a sus ciudadanos; debe demostrar que, de manera competente, puede formular política económica y manejarla debidamente. Por ejemplo, el desempeño económico de Malasia constituye uno de los factores clave en el éxito de sus ordenamientos de consociación. Además, existe una necesidad de políticas de gobierno que aborden directamente la función de las tasas diferenciales del desarrollo económico entre comunidades y entre regiones para definir sus hostilidades interétnicas³⁴.

Existe una amplia gama de instituciones posibles que pueden servir para generar esta transparencia: comisiones de auditoría externa, oficinas presupuestales eficientes, defensores del pueblo, autoridades independientes de divulgación, comisiones de derechos humanos, comisiones anticorrupción, comisiones para estudiar la redistribución de la tierra, y comisiones electorales independientes. Se requiere de mayor investigación para determinar a cuál de estas instituciones debe dársele prioridad.

3.4 Inclusividad del sector público

Para el empleo en el sector público resulta crucial la inclusión de todos los grupos en una sociedad dividida. Medidas de acción afirmativa en la administración pública, el reclutamiento para el ejército y la policía, pueden ser útiles para resarcir las desigualdades entre grupos (siendo consciente del riesgo de una reacción violencia de aquellos grupos que antes hayan tenido excesiva representación). Un método para lograr que miembros de grupos rebeldes acepten la legitimidad del Estado es ofrecerles empleos en el sector público³⁵. A más largo plazo, la legislación sobre discriminación puede ayudar a sustentar esta inclusividad.

³² Banco Mundial (2000), p.22

³³ Le Billón (2001)

³⁴ Stewart y O’Sullivan (1998)

³⁵ Como sucedió en Uganda bajo el gobierno de Museveni

3.5 Control democrático de las fuerzas de seguridad

Un elemento crucial de la legitimidad es la habilidad del Estado para garantizar y monopolizar la seguridad. Además, la participación prolongada de los militares en la política debilita seriamente la capacidad de las organizaciones civiles para gobernar con eficacia la postransición (como ha sucedido en Nigeria). Si bien la reforma del sector de seguridad ha sido objeto de estudio intensivo por parte de otros autores³⁶, vale la pena anotar algunas de las iniciativas de gobierno que pueden servir para mantener a los militares alejados del poder³⁷:

- Algunos intentan borrar anteriores abusos contra los derechos humanos con informes de verdad y justicia (ver sección 3.2.2).
- Control presupuestal de los militares y de las políticas de compra de armas.
- Supervisión por parte del parlamento y de los medios de comunicación de los servicios de seguridad y de inteligencia.
- Consejos nacionales de seguridad y Ministros de Defensa civiles.
- Control por medio de tribunales nacionales e internacionales.
- Organizaciones regionales capaces de aplicar presión a favor de la democracia: Organización de Estados Americanos, SADC, Estados de África Occidental.
- Participación en iniciativas internacionales de mantenimiento de la paz.

4. Gobernabilidad internacional y conflicto

Los conflictos que, en apariencia, son internos, a menudo tienen una dimensión internacional:

- Las economías de guerra son muy dependientes de todas las formas de apoyo externo y de redes comerciales. Por ejemplo, el aporte de UNITA a la guerra de Angola durante los últimos años de la década de los 90, fue apoyado en gran medida por la política de de Beers de “no preguntas” respecto de la compra de diamantes³⁸. Además, las armas casi siempre se importan.
- Collier encontró una correlación entre el riesgo del conflicto en un país y el tamaño de su diáspora residente en Estados Unidos (la hipótesis es que cuanto más grande es el tamaño de la diáspora, más elevado es el monto total de remesas de dinero que regresa al país de origen)³⁹.
- Los Estados vecinos o grupos que allí se refugian, con frecuencia prestan apoyo a los grupos rebeldes. Esto sucede en particular cuando las fronteras nacionales no corresponden a los límites entre nacionalidades o etnias.
- Intereses internacionales de seguridad, por ejemplo en Bosnia, han tenido como resultado un énfasis en la seguridad en una región, a diferencia del manejo democrático más prolongado del conflicto.

³⁶ DFID (1999) y DFID (2001c)

³⁷ Whitehead (2001)

³⁸ Duffield (1999)

³⁹ Collier (2001)

Por consiguiente, el conflicto civil debe ser entendido dentro del contexto global más amplio. Kaldor y Luckham afirman que la globalización ha socavado a los Estados nación con el resultado que las identidades étnicas y culturales están amenazadas y, en consecuencia, fortalecidas⁴⁰. Algunos van más allá y argumentan que la riqueza polarizada es una característica de la economía global y esta distribución desigual de la riqueza es una fuente de violencia estructural. “Lo que hace falta en las reformas actuales es el reconocimiento que los mercados por sí solos no pueden redistribuir la riqueza, aumentar la igualdad o mejorar la seguridad humana”⁴¹.

5. Conclusiones: Implicaciones para la mediación de facilitadores

“Ayudar a fortalecer la capacidad de una sociedad para manejar las tensiones y los conflictos sin recurrir a la violencia es una parte vital del trabajo de desarrollo”⁴².

5.1 Acción en el ámbito internacional

Como argumenta Duffield⁴³, el alto grado de dependencia de las economías de guerra en las redes comerciales internacionales las hace vulnerables a la aplicación concertada de medidas de cumplimiento y reguladoras. La acción internacional es potencialmente muy eficaz y responde a la corriente de opinión que exige mayores esfuerzos a favor de la creación de un entorno adecuado que estimule relaciones pacíficas entre el Estado y la sociedad y menos manipulación de las instituciones del Estado de los países pobres en nombre de la ‘adecuada gobernabilidad’⁴⁴. Las opciones incluyen:

- Sanciones. Las sanciones a la ayuda pueden inducir una transición política, como en Malawi en 1992-93, aunque también han fracasado, por ejemplo, las actuales sanciones en Irak.
- Mejor reglamentación de productos, como petróleo, diamantes, maderas nobles, narcóticos, a través de iniciativas como el Proceso Kimberly, que involucró la negociación de un sistema internacional de certificación para las importaciones de diamantes en bruto, o mejorando la transparencia de los pagos por petróleo.
- Códigos voluntarios de conducta para acrecentar la transparencia de las prácticas comerciales internacionales: aprovechando iniciativas como la de British Petroleum de publicar todos los pagos hechos al gobierno de Angola.
- Reglamentación del flujo de armas de bajo calibre a través del Programa de Acción, emanado de la reunión de las Naciones Unidas sobre armas de bajo calibre, realizada en julio de 2001, y mediante el apoyo a una moratoria regional de armas.
- Reglamentaciones mejoradas sobre el lavado de dinero y la penalización de los sobornos cometidos en el extranjero, combinado con mejor cooperación entre los servicios de inteligencia.
- Revisión de los criterios para concesión de créditos para el desarrollo con el fin de garantizar que la condicionalidad no agrava el conflicto.

⁴⁰ Kaldor y Luckham (2001)

⁴¹ Willet (2001)

⁴² OECD DAC (1997)

⁴³ Duffield (2001)

⁴⁴ Moore (2000)

- Apoyo a las organizaciones regionales cuyos requisitos de ingreso contengan una cláusula democrática. ECOWAS, por ejemplo, ha asumido una función cada vez firme y enérgica en la prevención y manejo del conflicto. Por ejemplo, autorizó la mediación de una fuerza de África Occidental de mantenimiento de la paz, ECOMOG, para restaurar el gobierno democráticamente elegido de Sierra Leona.

5.2 Acción en el ámbito nacional

En un campo inmensamente complicado, esta sección identifica algunos principios generales y una amplia gama de opciones para mediaciones de gobernabilidad en el ámbito del manejo del conflicto.

5.2.1 Algunos principios generales:

Se requiere un análisis cuidadoso de los riesgos del conflicto

Existen mecanismos accesibles que ayudan a identificar qué países, en particular, se encuentran en riesgo de un conflicto violento, por ejemplo, el documento *Conflict Assessment Guidelines*, de próxima publicación por parte del DPDI. Una prueba más sencilla propuesta por Stewart es que los países se encuentran en riesgo cuando los ingresos per capita son muy bajos, cuando recientemente han atravesado una situación de conflicto y cuando existen profundas desigualdades entre grupos⁴⁵. Esto incluye un gran número de países y, quizá, indica que la ayuda para el desarrollo en todos los países debe ser sensible a la forma en que interactúa con el manejo del conflicto. Resulta obvio decir que la mediación debe basarse en un análisis cuidadoso del contexto de país⁴⁶. Duffield sostiene que este análisis requiere que los organismos de desarrollo, que en la actualidad no tienen la capacidad para abordar problemas tan ‘complejos’, cambien para convertirse en organizaciones radicalmente diferentes, con capacidad para adaptarse, aprender y trabajar en equipo⁴⁷.

El esquema temporal es crucial

La mediación temprana para evitar que el conflicto llegue a ser violento es crucial –así como los costos obvios de la guerra, una vez el conflicto ha ocurrido, el riesgo de su resurgimiento es muy elevado⁴⁸. La terminación del conflicto violento ofrece una oportunidad excepcional para el cambio institucional. Las opciones políticas e institucionales que se toman durante los periodos de transición son cruciales y pueden marcar una diferencia trascendental entre la consolidación de la democracia y la regresión a un gobierno no democrático y al conflicto⁴⁹. El riesgo radica en que las divisiones, que son particularmente marcadas en ese momento, quedan insertas en nuevas instituciones. Cuando no existe la oportunidad para un gran cambio institucional, las mediaciones deben centrarse en el manejo del conflicto a través del reforzamiento de la legitimidad del Estado. Pero como Moore y Putzel argumentan, es posible que ninguna mediación sea mejor que una mediación mal informada⁵⁰.

⁴⁵ Stewart y FitzGerald (2001)

⁴⁶ Para un marco analítico, ver Cliffe y Luckham (1999)

⁴⁷ Duffield (2001)

⁴⁸ Collier (2001)

⁴⁹ Luckham, et al. (2000)

⁵⁰ Moore y Putzel (1999)

Soluciones sostenibles deben estar arraigadas en el contexto nacional

Los Acuerdos de Dayton para Bosnia-Herzegovina no fueron el resultado de un proceso participativo y los actores internos ahora no tienen ningún interés en legitimarlos. Esa experiencia contrasta con el éxito relativo de la transformación de Sur África impulsada por fuertes procesos políticos internos. La condicionalidad democrática estricta respecto de la ayuda puede tener el efecto de socavar a los reformadores. Además, la excesiva dependencia en la financiación internacional por parte de las instituciones que trabajan por la paz puede ocasionar problemas cuando la financiación llega a su fin como sucedió, por ejemplo, con el sistema electoral de Nicaragua⁵¹.

Es necesario ser consciente del potencial de conflicto de la democratización radical y de la liberalización económica.

La introducción de una forma estrecha de democracia con base en un sistema multipartidista al estilo de Occidente se ha identificado como un importante factor concurrente a la dinámica política que llevó al genocidio en Rwanda en 1994⁵². En Camboya, durante el periodo de reconstrucción a mediados de la década de los 90, los rápidos avances hacia una economía de mercado acrecentaron la inseguridad socioeconómica para los grupos vulnerables, un énfasis en la rápida restauración de la estabilidad macroeconómica agravó las tensiones políticas; y la reducción del tamaño de la administración pública socavaron la coalición de la posguerra⁵³.

El espacio para maniobrar puede ser limitado

Es muy poco probable la libertad para estructurar instituciones. Las opciones acerca de las instituciones nunca se toman de manera racional; reciben la influencia del poder y de los intereses. Por ejemplo, el interés de la comunidad internacional podría ser por estructuras de más largo plazo para el manejo del conflicto. Aún cuando se tomen opciones racionales, pueden ocurrir consecuencias no deliberadas (como en Fiji –ver recuadro más arriba). También hay fuertes argumentos en el sentido que es mejor hacer reformas limitadas de un sistema existente que saltar a un sistema completamente nuevo y desconocido.

Los procesos deben ser iterativos

Una lección clara de la transición de Sur África es la necesidad de que el proceso de estructuración institucional sea transparente y capaz de evolucionar a través de iteraciones sucesivas, las cuales pueden reducir de manera gradual la importancia de los grupos étnicos.

5.2.2 Posibles mediaciones de gobernabilidad para manejar el conflicto de manera pacífica

Teniendo en cuenta todo lo que hemos expresado anteriormente, ¿qué mediaciones de gobernabilidad podrían mejorar la capacidad de un Estado para manejar el conflicto?

Manejo constitucional del conflicto:

- Considerar las posibilidades de ordenamientos integradores de poder compartido. Si esto es poco realista, considerar sistemas de consociación temporales.

⁵¹ Woodward (1996)

⁵² Woodward (1996)

⁵³ Hendrickson (2001)

- Considerar las posibilidades para la transferencia del poder, pero considerar los riesgos, en particular, si la transferencia ocurrirá junto con aproximaciones étnicas.
- Comprender el equilibrio de poder entre el legislativo y el ejecutivo y analizar formas de incrementar controles mutuos sin disminuir la responsabilidad y aumentar el riesgo de un estancamiento.
- Considerar cómo el sistema electoral interactúa con el carácter de la sociedad dividida y cómo los cambios a esa sociedad podrían producir un comportamiento más moderado e inclusivo.

Mejoramiento del manejo del conflicto a través del reforzamiento de la legitimidad del Estado

- Mediar en el ámbito de la sociedad civil para acrecentar la función que ella cumple en la política competitiva (mostrando sensibilidad hacia los peligros de socavar la autoridad del Estado): apoyar grupos de defensa y partidos políticos embrionarios, fortalecer los medios de comunicación para acrecentar la conciencia de los derechos políticos, fomentar la democracia interna y aumentar el espacio para la participación de la sociedad civil en los procesos del gobierno.
- Trabajar con partidos políticos para desarrollar programas que se basen en la identidad.
- Aumentar la transparencia y la eficacia de la administración pública con mejoras a la gestión financiera del sector público; comisiones independientes de verificación; y una mejor comprensión de la función que juega la corrupción tanto en el manejo como en la generación del conflicto. Esto es de crucial importancia en países con elevados ingresos por concepto de sus recursos naturales. En estos países, explorar el uso de cuentas de depósito en garantía internacionalmente controladas para manejar los ingresos por concepto de recursos naturales.
- Aumentar la capacidad del gobierno para promulgar políticas dirigidas a reducir la desigualdad económica y social –en particular la desigualdad entre grupos⁵⁴.
- Aumentar los costos de oportunidad de la guerra mejorando la capacidad del Estado en la prestación de servicios.
- Fortalecer la capacidad e independencia de la legislatura con el fin de incrementar la responsabilidad del gobierno y dar un mejor manejo a las tensiones existentes en la sociedad.
- Considerar ordenamientos para administrar justicia de transición: tribunales de crímenes de guerra, comisiones de la verdad y la reconciliación y sistemas no judiciales.
- Acrecentar el conocimiento de los derechos humanos y fortalecer las instituciones que los protegen.
- Mejorar la seguridad a través de iniciativas de mantenimiento del orden en el ámbito local y control democrático mejorado sobre las fuerzas de seguridad.
- Mejorar la inclusividad del sector público a través de la acción afirmativa y la legislación contra la discriminación.

⁵⁴ Sin embargo, ver Collier (2001) cuando argumenta que la desigualdad económica podría causar la protesta política, pero no aumenta el riesgo de conflicto.

Siglas

VA	Voto alternativo
DPDI	Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido)
ECOWAS	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
ECOMOG	Grupo de Verificación de ECOWAS (Misión de Mantenimiento de la Paz)
ONG	Organización No Gubernamental
OCDE CAD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Comité de Asistencia al Desarrollo
RP	Representación Proporcional
SADC	South African Development Community
VUT	Voto Único Transferible
CVR	Comisión de la Verdad y la Reconciliación

Bibliografía

Addison, T. (ed.), 2000, *From Conflict to Reconstruction in Africa*, UNU/WIDER, Helsinki.

Ayers, A. etc, 1999, *Democratic Institutions and Politics in Contexts of Inequality, Poverty and Conflict, A Conceptual Framework*, Documento de Trabajo en borrador para el DPDI, octubre.

Baaré A., Shearer D., y Uvin P., 1999, *The limits and scope for the use of development assistance incentives and disincentives for influencing conflict situations*. Estudio de caso Rwanda. CAD, OCDE.

Bastian, S., y Luckham, R., 2001, *The Politics of Institutional Choice in Conflict-Torn Societies – Conclusions*, Ponencia en borrador preparada para “Strengthening Democratic Governance in Conflict-Torn Societies” Conference, Sarajevo, septiembre.

Bojicic-Dzelilovic, Vesna 2001, *Managing Ethnic Conflicts: Democratic Decentralisation in Bosnia-Herzegovina*, Ponencia preparada para “Strengthening Democratic Governance in Conflict-Torn Societies” Conference, Sarajevo, septiembre.

Berdal, M., y Malone, D.M. (ed.), 2000, *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, CIID Ottawa.

Cliffe, L., y Luckham, R., 1999, *Complex Political Emergencies and the State: Failure and the Fate of the State*, Third World Quarterly, Tomo 20, No 1, pp27-50.

Collier, P., 2001, Ponencia presentada ante la Conferencia Anual de CODEP, SOAS, Londres.

Crook, R., 2001, *Strengthening Democratic Governance In Conflict Torn Societies: Civic Organisations, Democratic Effectiveness And Political Conflict*, Institute of Development Studies, Brighton, England.

Diamond, L., 1996, “Towards Democratic Consolidation”, en *The Global Resurgence of Democracy*, Diamond, L y Plattner M.F. (eds.), Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.

DFID, 1999, *Poverty and the Security Sector*, Declaración de política.

DFID, 2001a, *Making Government Work for Poor People: Building State Capacity*, Londres.

DFID, 2001b, *Conflict Prevention in the Balkans: A Strategy in the Area of Access to Justice*, Borrador, 25 septiembre.

DFID, 2001c, *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, de próxima aparición.

Duffield, M., 2001, *Global Governance and the New Wars: the Merging of Development and Security*, Zed Books, Londres.

Duffield, M., 1999, “Globalisation and War Economies: Promoting Order or the Return of History”, en *Fletcher Forum of World Affairs*, edición especial sobre “The Geography of Confidence”, Otoño 1999, Tomo 23, no. 2: 19-36.

Ero, C., 2001, “Africa’s Global Impact”, en *Structural Conflict in the New Global Disorder: Insecurity and Development*, IDS Bulletin, Tomo 32, no. 2, abril.

Frankel, J., 2001, Ponencia en borrador sobre Fiji preparada para “Strengthening Democratic Governance in Conflict-Torn Societies” Conference, Sarajevo, septiembre.

- Harris, P. y Reilly, B., 1998, "Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators", *IDEA Handbook Series*, Estocolmo.
- Hendrickson, D., 2001, "Globalisation, Insecurity and Post-war Reconstruction: Cambodia's Precarious Transition" en *Structural Conflict in the New Global Disorder: Insecurity and Development*, IDS Bulletin, tomo 32, no. 2, abril.
- Horowitz, D. L., 2000, *The Deadly Ethnic Riot*, University of California Press, Berkeley California.
- Horowitz, D. L., 1991, *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*, University of California Press, Berkeley, California.
- Horowitz, D. L., 1985, *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, Berkeley, California.
- Huntingdon, Samuel P., 1991, *The Third Wave: Democratisation in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Oklahoma.
- Ignatieff, M., 1998, *The Warrior's Honor: Ethnic War and the Modern Conscience*, Chatto and Windus, Londres.
- Kaldor, M. y Luckham, R., 2001, "Global Transformations and New Conflicts" en *Structural Conflict in the New Global Disorder: Insecurity and Development*, IDS Bulletin, tomo 32, no. 2, abril 2001.
- Keen, D., 1997, "A Rational Kind of Madness", *Oxford Development Studies*, tomo 25, no. 1, pp. 67-75.
- Le Billon, P., 2001, *The Conflict, Security and Development Group Bulletin*, Issue 11, May-June 2001, Centre for Defence Studies, King's College Londres.
- Lemann, N., 2001, "What Terrorists Want", *The Nueva Yorker*, 29 octubre, pp.36-41.
- Lijphart, A. 1977, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven, Connecticut.
- Luckham, R., Goetz, A.M. y Kaldor, M., 2000, *Democratic Institutions and Politics in Contexts of Inequality, Poverty and Conflict: A Conceptual Framework*, Institute of Development Studies, Sussex University, documento de trabajo 104.
- Luckham, R., Ahmed, I., Muggah, R. y White, S., 2001, *Conflict and Poverty in Sub-Saharan Africa: an Assessment of the Issues and Evidence*, Institute of Development Studies, Sussex University, documento de trabajo 128.
- McAllister, G., 2001, *Power-Sharing and Post-Conflict Transition: A Comparative Study*, documento preparado para DFID, mayo.
- McGarry, J. y O'Leary, B., 1997, *The Politics of Ethnic Conflict Regulation*, Routledge, Londres.
- Moore, M. y Putzel, J., 1999, *Thinking Strategically about Politics and Poverty*, Institute for Development Studies, Sussex University, documento de trabajo 101.
- Moore, M., 2000, "New Institutional Theory, Institutional Reform and Poverty Reduction", ponencia presentada ante la reunión para conmemorar el décimo aniversario del Development Studies Institute, Escuela de Economía de Londres, Londres, 7-8 septiembre.

- OCED DAC, 1997, *Guidelines on Conflict Peace and Development Co-operation*, París
- Palmer, G. y Regan, P., *Structural Impediments to Conflict Escalation: Political and Pivotal Parties in Parliamentary Democracies*.
- Peck, C., 1998, *Sustainable Peace: The Role of the United Nations and Regional Organisations in Preventing Conflict*, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Washington DC.
- Przeworski, A., 1991, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pugh, M., y Cobble, M., 2001, “Non-Nationalist Voting in Bosnian Municipal Elections: Implications for Democracy and Peace-Building”, *Journal of Peace Research*, tomo 38, no. 1, pp27-47.
- Ray, J. L., 1997, “The Democratic Path to Peace”, *Journal of Democracy*, tomo 8, no. 2, abril 1997, pp49-64.
- Reilly, B., y Reynolds, A., 1999, *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies*, Committee on International Conflict Resolution, National Academy Press, Washington D.C..
- Rummel, R.J., 1995, “Democracy, Power, Genocide and Mass Murder”, *Journal of Conflict Resolution*, tomo 39, no. 1, pp.3-26.
- Sartori, G., 1987, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House, New Jersey.
- Sisk, T. D. y Reynolds, A., (eds.), 1998, *Elections and Conflict Management in Africa*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C.
- Smith, Zeric K., 2000, “The Impact of Political Liberalisation and Democratisation on Ethnic Conflict in Africa: An empirical test of common assumptions”, *Journal of Modern African Studies*, tomo 38, no. 1, pp.29-39.
- Stewart, F. y O’Sullivan, M., 1998, “Democracy, Conflict and Development – Three Cases”, *QEH Working Paper Series 15*, Queen Elizabeth House, Oxford.
- Stewart, F., 1999, “Crisis Prevention: Tackling Horizontal Inequalities”, ponencia preparada para la Reunión del Banco Mundial sobre Evaluación y Reducción de la Pobreza, julio 14-15 .
- Stewart, F. y FitzGerald V. (eds.), 2001, *War and Underdevelopment*, Oxford University Press, Oxford.
- UNDP, 2000, *Governance Foundations for Post-Conflict Situations: UNDP’s Experience*, MDGD, Nueva York.
- Unsworth, S., 2001, “Understanding Pro-Poor Change: a discussion paper”, presentado ante DFID Governance Department Annual Development Seminar, octubre, Kendal.
- Uvin, P., 1998, *Aiding Violence: the Development Enterprise in Rwanda*, Kumarian Press, Connecticut.
- Whitehead, L., 2001, “Transitions from Military to Civilian Regimes”, ponencia presentada ante DFID Governance Department Annual Development Seminar, 4-5 octubre, Kendal.
- Willet, S., 2001, “Introduction: Globalisation and Insecurity”, *Structural Conflict in the New Global Disorder: Insecurity and Development*, IDS Bulletin, tomo 32, no. 2, abril.

Willet, S., 2001, "Insecurity, Conflict and the New Global Disorder" en *Structural Conflict in the New Global Disorder: Insecurity and Development*, IDS.

Woodward, D, 1996, *The IMF, the World Bank and Economic Policy in Rwanda: Economic, Social and Political Implications*, Oxfam, Oxford.

Banco Mundial, 2000, *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, Washington, D.C.